



Warszawa, 16-04-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

II.510.1307.2025.MA/PZ

Pani

Poseł Barbara Dolniak

**Przewodnicząca Komisji Nadzwyczajnej
ds. zmian w kodyfikacjach**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP

Szanowna Pani Poseł,

mając na uwadze skierowanie do prac kierowanej przez Panią Przewodniczącą Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach rządowego projektu ustawy o *zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks karny skarbowy (druk sejmowy nr 2372)*¹, dotyczącego przede wszystkim zmian w Kodeksie postępowania karnego² oraz Kodeksie karnym skarbowym³, z uwagi na termin posiedzenia wyznaczony na dzień 16 kwietnia 2026 r., przedkładam uprzejmie następujące uwagi do projektu, w których podtrzymuję stanowisko wyrażone na etapie rządowym do druku nr UD302.

Na wstępie należy docenić, iż Projektodawca dostrzegł potrzebę przeprowadzenia nowelizacji w zakresie wprowadzającym sądową kontrolę decyzji prokuratora na odmowę dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną. Należy tu tylko przypomnieć krytykę dotychczasowych rozwiązań w tym

¹ [Druk nr 2372 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#) (dostęp: 10.04.2026 r.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.; dalej: k.p.k.).

³ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633 z późn. zm.; dalej: k.k.s.).

przedmiocie wyrażaną sukcesywnie w kolejnych wystąpieniach, odpowiednio Rzecznika VI kadencji z dnia 15 września 2014 r.⁴, Rzecznika VII kadencji z dnia 12 października 2018 r.⁵ oraz w moich ostatnich wystąpieniach z dnia 27 sierpnia 2024 r. i 19 maja 2025 r.⁶.

Dotychczasowa regulacja pozostawiająca na etapie postępowania przygotowawczego kontrolę decyzji o niedopuszczeniu do udziału w czynności procesowej pełnomocnika osoby niebędącej stroną wyłącznie pionowi prokuratorskiemu, pozostaje niezgodna z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP⁷, co stanowiło także konkluzję przystąpienia Rzecznika VII kadencji do skargi konstytucyjnej ozn. sygn. akt SK 44/15⁸.

Przedłożony projekt uwzględnia postulaty przedstawione w moich wystąpieniach jedynie kierunkowo. Świadczą o tym odstępowania od możliwości przeprowadzenia czynności procesowej z udziałem pełnomocnika osoby niebędącej stroną, pomimo nawet zgłoszenia przez niego udziału. Jeśli te założenia zostaną sfinalizowane w procesie legislacyjnym, uprawnienia osoby niebędącej stroną do udziału w czynnościach procesowych z asystą pełnomocnika, pozostaną nadal w formie deklaratywnej. Mając na uwadze powyższe, należy zgłosić uwagi o następującej treści.

1. Projektowany art. 87 § 4 k.p.k.

Uwagi

Należy zgodzić się z wyrażoną w uzasadnieniu argumentacją, że usunięcie art. 87 § 3 k.p.k. nie jest konieczne, a wystarczające dla zabezpieczenia gwarancji konstytucyjnych

⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/do-ms-ws-odmowy-dopuszczenia-pelnomocnika-osoby-niebedacej-strona> (dostęp: 10.04.2026 r.).

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powinno-byc-odwo%C5%82anie-do-sadu-na-odmowe-ustanowienia-pe%C5%82nomocnika-osoby-niebedacej-strona> (dostęp: 10.04.2026 r.).

⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-odwołanie-sad-odmowa-ustanowienia-pelnomocnika-osoby-niebedacej-strona-ms-odpowiedz> (dostęp: 5.11.2025 r.). Samo jednak uzasadnienie do niniejszego projektu odnosi się tylko do pierwszego z tych wystąpień. Wątpliwości co do zgodności art. 87 § 3 k.p.k. z Konstytucją RP zasygnalizowano również w opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z dnia 12 grudnia 2014 r. Opinia w sprawie wyłączenia sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną przygotowana przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości w dniu 12 grudnia 2014 r., <https://www.gov.pl/attachment/82637d82-c554-4ef0-9ec8-6b8af832ac66> (dostęp: 10.04.2026 r.).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ Postanowienie TK z dnia 6 czerwca 2018 r., SK 44/15, OTK-A 2018, nr 37, o umorzeniu postępowania z przyczyn formalnych. Podobnie w postanowieniu z dnia 16 września 2019 r., Ts 93/19, OTK-B 2020, nr 22, Trybunał odmówił nadania sprawie dalszego biegu.

jest wprowadzenie sądowej kontroli dla decyzji prokuratorskiej o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną.

Projektodawca uzasadnia konieczność pozostawienia art. 87 § 3 k.p.k. w dotychczasowym brzmieniu niewielkim statystycznie wykorzystywaniem przez prokuratorów możliwości odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika dla osoby niebędącej stroną oraz faktem, że w aktach sprawy mogą znajdować się informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, co rodzi potrzebę ograniczenia kręgu osób, mających wiedzę o tych materiałach wyłącznie do osoby świadka, któremu dokumenty o takim charakterze mogą być w trakcie przesłuchania okazywane. Choć sposób zredagowania treści § 5 i użyte w nim klauzule generalne, zdają się temu wąskiemu *ratio legis* zaprzeczać, nie można nie przyznać racji, iż dynamika postępowania przygotowawczego, zwłaszcza na jego wczesnym stadium, wymaga zapewnienia organom ścigania minimalnych warunków dla skuteczności przedsięwziętych działań. Z tej racji sam fakt pozostawienia sądowi, a w postępowaniu przygotowawczym prokuratorowi, możliwości odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika dla osoby niebędącej stroną, nie budzi zastrzeżeń.

Projekt przewiduje bezpośrednią kontrolę sądu, bez uprzedniego kierowania zażalenia do instancji prokuratorskiej. W dotychczasowych wystąpieniach Rzecznik Praw Obywatelskich postulował rozwiązanie kompromisowe, stwarzające najpierw możliwość złożenia zażalenia do prokuratora bezpośrednio przełożonego, który w razie nieuwzględnienia zażalenia zobowiązany byłby przekazać je bezpośrednio do sądu. Jest to rozwiązanie umożliwiające prokuratorowi konwalidowanie wadliwej decyzji, bez potrzeby uruchamiania instancji sądowej, co może przyspieszyć postępowanie. Niemniej, niezależnie od powyższego, przewidziane przez projektodawcę bezpośrednio kierowanie zażalenia do sądu, należy przyjąć z akceptacją. Zawartym w uzasadnieniu argumentem, który przesądził o takiej decyzji, jest brak obaw projektodawcy, w oparciu o dostępne mu dane statystyczne, co do częstotliwości wykorzystywania przez prokuratorów odmowy z art. 87 § 3 k.p.k. i w związku z tym znikomy odsetek postępowań kontrolnych, które nie wpłyną na wydłużenie procesów karnych.

Projektodawca, dzieląc zapatrywanie co do potrzeby zapewnienia możliwości sprawnego prowadzenia postępowania przygotowawczego, proponuje nakaz niezwłoczności rozpoznania przez sąd zażalenia, z określeniem maksymalnego 7-dniowego terminu, liczonego od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami. **Zastrzeżenia budzi jednak fakt, że projektodawca nie obwarował powyższego terminu na rozpoznanie zażalenia zobowiązaniem prokuratora do**

sprawnego przekazania zażalenia z aktami, limitowanego określonym terminem, jak ma to miejsce w art. 463 § 2 k.p.k.

Powołany art. 463 § 2 k.p.k. odnosi się do dwóch rodzajów zażeń, które na gruncie obowiązującego k.p.k. są obwarowane instrukcyjnym terminem ich rozpoznania, w tym kontroli postanowień w przedmiocie tymczasowego aresztowania (art. 252 § 3 k.p.k.) oraz zabezpieczenia majątkowego (art. 292a § 3 k.p.k.). Stosownie do art. 463 § 2 k.p.k. zażalenie na postanowienie w przedmiocie tymczasowego aresztowania oraz zabezpieczenia majątkowego powinno być przekazane do rozpoznania w ciągu 48 godzin. **Nie ma podstaw, aby kolejnego przypadku wyznaczenia sądowni terminu na rozpoznanie zażenia, o którym mowa w projektowanym art. 87 § 4 k.p.k., nie zabezpieczyć dodatkowym zdyscyplinowaniem prokuratora, przewidując w ślad za art. 463 § 2 k.p.k., termin 48 godzin na przekazanie sądowni zażenia wraz z niezbędnymi aktami.**

2. Projektowany art. 87 § 5 k.p.k.

Uwagi

W projektowanym art. 87 § 5 zdanie pierwsze k.p.k. wprowadzono zasadę, że postanowienie prokuratora o odmowie, o której mowa w art. 87 § 3 k.p.k., staje się wykonalne z dniem uprawomocnienia. Wykonalność należy zaś rozumieć jako prawną, a nie faktyczną, dopuszczalność wykonania orzeczenia, która może dotyczyć również rozstrzygnięć proceduralnych. Jak podkreśla się w literaturze, wykonalność na płaszczyźnie wewnętrznej jest skutkiem prawomocności. W odniesieniu do wykonania wyroku karnego zawsze dopuszczalność jego wykonania jest uzależniona od uprawomocnienia, zaś w kontekście postanowień reguła jest odmienna, gdyż na zasadzie wykładni *a contrario* do art. 462 k.p.k., regułą jest wykonalność z chwilą ich wydania⁹.

Skutkiem zaskarżalności orzeczeń jest brak możliwości ich wykonania (suspensywność), który wobec wyroku przyjmuje postać suspensywności bezwzględnej, zaś wobec postanowień postać suspensywności względnej. Ta ostatnia postać suspensywności zakłada, że orzeczenie nawet w wypadku jego prawidłowego zaskarżenia jest, co do zasady wykonywane, ale organ może podjąć odmienną decyzję co do jego wykonalności, albo określony przepis prawa może stanowić inaczej i gdy przybiera to

⁹ S. Steinborn, 3.5.1. *Skutki na płaszczyźnie wewnętrznej* [w:] *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011.

zależność od określonego zdarzenia procesowego przewidzianego ustawą, możemy mówić o tzw. suspensywności warunkowej¹⁰. Zawsze jednak, względna suspensywność postanowień jest uwarunkowana decyzją organu lub konkretną cechą, ustawa nie odnotuje dla tych decyzji procesowych suspensywności *ex lege*, zależnej tylko od faktu braku prawomocności.

Projektodawca w art. 87 § 5 zdanie pierwsze k.p.k. konstruuje dla zaskarżalnego postanowienia prokuratorskiego w przedmiocie odmowy dopuszczenia do czynności procesowej pełnomocnika osoby niebędącej stroną zasadę bezwzględnej suspensywności, dotychczas przewidzianej tylko dla wyroków wraz z dwoma wyjątkami (wypadku niecierpiącego zwłoki i ważnego interesu śledztwa), które warunkują wykonalność postanowienia przed jego uprawomocnieniem (na kształt natychmiastowej wykonalności postanowienia).

Projektodawcy zapewne chodziło o zasadnicze zapobieżenie konsekwencjom wykonania postanowienia, a więc przesłuchania osoby niebędącej stroną bez pełnomocnika, gdyby na skutek zaskarżenia doszło do jego zmiany lub uchylenia. Wstrzymanie bowiem wykonania niektórych czynności procesowych, nieprawomocnych i zakwestionowanych w drodze zażalenia, jest konieczne tak ze względów pragmatycznych, jak i gwarancyjnych. Nieodwracalności wykonania, nie sposób sanować nawet w drodze następczego uchylenia postanowienia, gdy spowodowało dla osoby istotną krzywdę, nieodwracalne wręcz następstwa procesowe. Niekiedy tylko wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia może zapobiec praktycznej dezaktualizacji zażalenia.

Projektowane rozwiązanie jest odmienne od dotychczasowej zasady względnej suspensywności zażaleń, w tym wypadku wstrzymując *ex lege* postanowienie aż do uprawomocnienia się, a więc nie uzależniając możliwości wykonania postanowienia od wniesienia zażalenia, decyzji procesowej czy określonego zdarzenia. Wadliwe nie jest samo odwrócenie kolejności, co jest zasadą a co wyjątkiem, ale skutki jakie rodzi odmienne ukształtowanie wyjątków od zasady dla toczącego się postępowania kontrolnego. Dotychczasowa, jednolita konstrukcja wykonalności postanowień oparta na względnej suspensywności, przewiduje wprawdzie wyjątki bezwzględnie wstrzymujące wykonalność (art. 237 § 2 zd. 2 k.p.k., art. 257 § 3 k.p.k., art. 290 § 3 k.p.k., czy art. 293 § 5a k.p.k.), ale każdorazowo odnoszące się niepodzielnie do konkretnych

¹⁰ M. Lipczyńska, *Model postępowania kontrolnego w k.p.k. z 1969 r.*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 2, s. 310; S. Zabłocki, M. Klubińska [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom IV. Komentarz do art. 425–467*, red. R. A. Stefański, Warszawa 2021, art. 462.

postanowień zapadających w toku procesu. Powyższe zatem nie stwarza pola do nadużyć czy niejednolitej wykładni tej samej instytucji i zapadającego w jej toku postanowienia, czyniąc tak ważny aspekt wykonalności orzeczenia transparentny i przewidywalny dla obywatela.

Inaczej to przewiduje projektowany art. 87 § 5 k.p.k., w ramach jednej instytucji prawnej dopuszczając obok bezwzględnej suspensywności jako zasady także wyjątki opisane klauzulami generalnymi, które arbitralnie może wykorzystać prokurator, choćby dla udaremnienia potencjalnej kontroli zażaleniowej wydanych przez niego postanowień. O ile zasługuje na uwzględnienie samo wstrzymanie wykonalności, o tyle przewidziane od niego wyjątki stwarzają zbyt szeroko zakrojone warunki dla organu prokuratorskiego do natychmiastowego przeprowadzenia czynności bez udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną, pomimo nieprawomocności postanowienia, o którym mowa w art. 87 § 3 k.p.k.

Jest to rozwiązanie ingerujące w wykonalność postanowienia o odmowie dopuszczenia pełnomocnika, zanim jeszcze dojdzie do jego uprawomocnienia, a więc także rzutujące na funkcjonalność dokonanej kontroli zażaleniowej sądu przez wzgląd na zbyt szeroko zakrojony zakres klauzul: *w wypadkach niecierpiących zwłoki albo gdy przemawia za tym ważny interes śledztwa*. Zanim bowiem osoba niebędąca stroną zdecyduje się skierować zażalenie, prokurator ma szansę zapobiegliwie, wyjątkowo przeprowadzić czynność procesową bez pełnomocnika, którą najczęściej będzie przesłuchanie takiej osoby w charakterze świadka, co dalej czyni złożone zażalenie w istocie bezprzedmiotowym i samą kontrolę sądową wyłącznie fasadową.

Nieostrość przesłanek powoduje, że nawet jeśli świadek zdecyduje się złożyć zażalenie, przyjęte rozwiązania pozwolą prokuratorowi udaremnąć następczą kontrolę zażaleniową, naruszając pozycję sądu jako gospodarza postępowania incydentalnego i uzależniając od wcześniejszej aktywności procesowej prokuratora. **To bowiem od decyzji prokuratora, a nie sądu, będzie uzależnione czy ewentualna kontrola sądu ma jeszcze praktyczne przełożenie dla sytuacji procesowej osoby niebędącej stroną, np. świadka, którego przesłuchano bez udziału pełnomocnika jeszcze przed rozpoznaniem zażalenia sądu.** Oznacza to, że nawet jeśli sąd w drodze zażalenia stwierdzi uchybienie polegające na nieuzasadnionym niedopuszczeniu do czynności pełnomocnika osoby niebędącej stroną, nie będzie to miało wpływu na fakt zaprotokołowania dokonanej czynności bez udziału pełnomocnika, która może stanowić podstawę faktyczną kolejno dokonywanych rozstrzygnięć. Wspiera tą tezę okoliczność, że naruszenie warunków z art. 87 § 5 zd. 2 k.p.k. nie dyskwalifikuje

automatycznie dowodu, ani nie generuje zakazu dowodowego, który na tę okoliczność nie został przez projektodawcę przewidziany.

Wówczas ta sądowa kontrola traci realny charakter, co może prowadzić do naruszenia zasady rzetelnego procesu (art. 6 EKPC¹¹). Przenosząc te zastrzeżenia na grunt orzecznictwa strasburskiego i konstytucyjnego, należy zważyć, że wszelkie rozwiązania, które nie gwarantują pewności prawa w świetle orzecznictwa ukształtowanego na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC uderzają również w stabilność sytuacji prawnych i przyczyniają się do obniżenia zaufania opinii publicznej do organów wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie, jak podkreśla orzecznictwo strasburskie, konieczna jest właściwa równowaga między interesami jednostki a potrzebą zapewnienia skuteczności systemu¹².

Na poziomie konstytucyjnym nadal obowiązuje zakaz tworzenia rozwiązań pozornych, które sprzeciwiają się standardowi lojalności wobec obywatela, obowiązującym na gruncie art. 2 Konstytucji RP¹³. Nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktuje się jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP¹⁴. Z zasady zaufania Trybunał Konstytucyjny wywodzi zakazy adresowane do organów władzy publicznej, w szczególności do ustawodawcy. W tym sensie, stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, który powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwych do przewidzenia w chwili podejmowania. Takim zakazem jest też zakaz tworzenia uprawnień pozornych, co znakomicie potwierdza liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹⁵.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest również sytuacja, w której określone rozwiązanie

¹¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; dalej: EKPC).

¹² Wyrok ETPC z 12.01.2016 r., Borg v. Malta, skarga nr 37537/13, HUDOC.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

¹⁴ Orzeczenia TK z: 19.06.1992 r., U 6/92, LEX nr 25343; 1.03.1994 r., U 7/93, LEX nr 25109; wyrok TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, LEX nr 44558.

¹⁵ Zob. wyroki TK z: 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 64; 21.12.1999 r., K 22/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 166; 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; 25.04.2001 r., K 13/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 81 oraz 15.07.2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 76.

prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. Trybunał Konstytucyjny¹⁶ w swoim orzecznictwie także potwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego¹⁷. W sposób szczególny zasada określoności odnosi się do tych przepisów prawnych, które naruszają lub ograniczają prawa i wolności obywatelskie. Trybunał w tym zakresie wskazywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”¹⁸.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie niewątpliwie stanowi znaczne ułatwienie dla prokuratorów, w tym sensie uprawnionych do niejako „nadzabezpieczenia” na wypadek złożenia zażalenia, grozi jednak arbitralnością działań organów ścigania. Jeśli na aprobatę zasługuje sam fakt, aby zachodziła wyjątkowa możliwość wykonania czynności procesowej przed dniem uprawomocnienia, to należy zgłosić zastrzeżenia co do zakresu wyjątków pozwalających na tzw. natychmiastową wykonalność decyzji prokuratora.

W szczególności należy zwrócić uwagę na pierwszą przesłankę „wypadku niecierpiącego zwłoki”, która wobec równocześnie przewidzianego dla sądu wymogu niezwłoczności rozpoznania zażalenia, w tym wypadku nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz z niezbędnymi aktami, jest w istocie normą pustą. Przez niezwłoczność należy rozumieć rozpoznanie bez zbędnej zwłoki; tak szybko, jak jest to w okolicznościach konkretnej sprawy możliwe; natychmiast; w najkrótszym czasie¹⁹. Jeśli bowiem projektodawca na wielu płaszczyznach zabezpieczył koncentrację procesową kontroli zażaleniowej sądu, nakazując jej niezwłoczność, a z drugiej strony,

¹⁶ Wyrok TK z 8.01.2013 r.; K 18/10, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 2.

¹⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, art. 2.

¹⁸ Wyrok TK z 28.06.2005 r., SK 56/04, LEX nr 155540.

¹⁹ Zob. postanowienia SN z dnia: 1 czerwca 2000 r., II KZ 59/00, LEX nr 40517; 30 sierpnia 2007 r., IV KO 63/07, LEX nr 471395.

od tak określonej zasady niezwłoczności rozpoznania przewiduje jeszcze na zasadzie wyjątku wyższego rzędu „wypadek niecierpiący zwłoki”, to popada w wewnętrzną sprzeczność, wprowadzając rozwiązanie nadmiarowe.

W uzasadnieniu projektodawca sprowadził dokonanie czynności niecierpiących zwłoki do przykładowej sytuacji, gdy doszło do zatrzymania podejrzanego i prokurator rozważa zastosowanie tymczasowego aresztowania. Ta okoliczność powinna zostać objęta drugą z przesłanek, którą w niniejszej opinii także należałoby przeformułować. Jednocześnie nie można przyznać racji, że dopuszczenie pełnomocników osób niebędących stroną, będzie negatywnie wpływać na koncentrację czynności procesowych podczas stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego. Nie można zapominać, że w tych okolicznościach procesowych może dochodzić równolegle do instrumentalnego wykluczenia udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną podczas przesłuchania jej w charakterze świadka, a wobec której aktualizuje się zakaz samooskarżania. Chociaż nie zostało to wyraźnie wskazane w art. 6 EKPC, prawo do zachowania milczenia i wolność od samooskarżania są ogólnie uznanymi standardami międzynarodowymi, które stanowią podstawę pojęcia rzetelnej procedury. W celu zapewnienia, że prawo do rzetelnego procesu pozostaje wystarczająco „praktyczne i skuteczne” art. 6 ust. 1 EKPC wymaga, by – co do zasady – dostęp do adwokata był przewidziany od pierwszego odebrania depozycji, niezależnie od sformalizowania jego aktualnej sytuacji procesowej²⁰. **To zaś nie pozwala sądzić, aby świadek, który rozpatruje swoją sytuację w aspekcie zaktualizowania prawa do obrony mógł poprzestać wyłącznie na posteriorycznej kontroli zażaleniowej, gdy czynność ścigania została już wobec niego zastosowana, bez jednoczesnego zapewnienia asysty pełnomocnika.** W tych bowiem sytuacjach, projektowana regulacja wraz z niedookreślonymi wyjątkami może prowadzić do naruszenia postanowień nadal nieimplementowanej przez Polskę dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (w tym art. 2 ust. 3)²¹ oraz uzupełniającej ją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w

²⁰ Wyroki ETPC z: 8.02.1996 r., John Murray v. United Kingdom, skarga nr 18731/91; 10.03.2009 r., Bykov v. Russia, skarga nr 4378/02, HUDOC; 13.09.2016 r. IBRAHIM AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM, skarga nr 50541/08, 50571/08, 50573/08 and 40351/09, HUDOC.

²¹ Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 294, str. 1; dalej: dyrektywa 2013/48 UE.

sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (w tym art. 2 ust. 2 i 3)²², w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które jako świadkowie nie były początkowo podejrzаныmi lub oskarżonymi, ale zyskały tę rolę procesową w czasie przesłuchania przez policję lub inny organ ścigania, co tym samym powinno oznaczać ochronę konstytucyjną ze względu na treść art. 41 i 42 ust. 2 Konstytucji RP. Żadne powtórzenie przesłuchania tego świadka, wcześniejszych zaniedbań nie będzie w stanie konwalidować. W zależności od osoby i okoliczności dotyczącej sfery jej interesów, poziom ich zagrożenia i konieczności ochrony w osobie pełnomocnika będzie inny, przyjmując najwyższy poziom tam, gdzie wartości opisane w art. 41 i 42 ust. 2 Konstytucji RP obarczone są największym niebezpieczeństwem naruszenia, co będzie głównie dotyczyć osób podejrzewanych i pokrzywdzonych składających zeznania.

Dostrzegając, że w dynamice procesowej mogą zachodzić takie zdarzenia faktyczne, które czynią późniejsze przeprowadzenie czynności niemożliwym, a jednocześnie dotyczą samej osoby a nie zaś toku i prawidłowości postępowania (np. śmierć, obłożna choroba, daleki wyjazd), należałoby szeroki desygnat terminu „wypadek niecierpiący zwłoki” zastąpić węższym, o treści „niemożności przeprowadzenia czynności”. Zaproponowana przesłanka w postaci „niemożności przeprowadzenia czynności”, redukowałaby z projektowanych przepisów niejako podwójne rozumienie przypadku niecierpiącego zwłoki, które jest już zagwarantowane na poziomie przewidzianych terminów koncentracją procesową czynności. Wymagałoby to dalej ograniczenia hipotezy komentowanej normy do sytuacji wyjątkowych, gdzie przesłuchanie w późniejszym terminie może okazać się niemożliwe ze względu na okoliczności faktyczne związane ze świadkiem (choroba, wyjazd).

W przypadku drugiej przesłanki „ważnego interesu śledztwa”, także użytej na okoliczność wykonalności postanowienia z art. 87 § 3 k.p.k. przed jego uprawomocnieniem, należy mieć na uwadze treść uzasadnienia projektu, które wyjaśnia celowość użytej konstrukcji. Projektodawca wskazał na intencje sprzeczne z terminem, którego użył na ich realizację. Wskazano mianowicie, że „ważny interes śledztwa” będzie „pozwalał państwu polskiemu zmagać się z szeregiem zarówno wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, na które musi być przygotowane”. Ta okoliczność wskazuje, że zakres znaczeniowy zwrotu „ważny interes śledztwa” w stosunku do zakładanego w uzasadnieniu *ratio legis* jest odmienny.

²² Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 297, str. 1 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2016/1919 UE.

W świetle powyższego, jeśli projektodawca chciałby zabezpieczyć tak enigmatycznie opisane zmaganie się z zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, powinno być to objęte bardziej adekwatnym terminem „ważny interes państwa”, który w świetle ostatnich nowelizacji bywa nadużywany. W tym jednak przypadku jest terminem odpowiadającym deklarowanym intencjom. W zarysowanym w ostatnich latach trendzie nadużywania w ustawie procesowej wielorakich klauzul generalnych, nie można zakładać wyłącznie procesowej pragmatyki i konieczności uelastycznienia stosowania ustawy, bez dostrzeżenia niebezpieczeństwa zagrażającego podstawowym prawom i gwarancjom uczestników tego postępowania, jakie płynię z nadużywania pojęć nieostrych w tej samej ustawie.

Wracając jednak do projektowanej przesłanki „ważnego interesu śledztwa”, należy przez ten termin rozumieć działania zakłócające tok postępowania w poważnym stopniu, opóźniające proces, utrudniające lub uniemożliwiające realizację celów postępowania, godzące w jego interes. Dotychczas w k.p.k. termin ten jest ujęty chociażby w art. 317 k.p.k. jako uzasadnienie odmówienia dopuszczenia strony do udziału w czynności dowodowej postępowania przygotowawczego. Inne jest jednak *ratio legis* użycia tego terminu na okoliczność czynności dowodowych postępowania przygotowawczego w art. 317 k.p.k., a inny kontekst procesowy w art. 87 k.p.k., co nie pozwala przyjąć projektowanego zapożyczenia terminu bez zastrzeżeń.

Podstawową bowiem czynnością, w ramach której osoba niebędąca stroną będzie domagała się udziału pełnomocnika, odnajdując swój interes w toczącym się postępowaniu w rozumieniu art. 87 § 2 k.p.k., będzie czynność przesłuchania w charakterze świadka. Decyzja o odmowie dopuszczenia pełnomocnika, zastrzeżona dla prokuratora, nie może być wyrazem jego dowolności, niepopartym okolicznościami, które mają faktycznie chronić dobro postępowania, a w zasadzie bieżące czynności śledcze. Za takowe nie można uznać względów ekonomiki procesowej, o czym była już mowa. Jeśli zaś spojrzeć na rolę pełnomocnika w toku przesłuchania, nie sprowadza się ona do utrudniania ani zakłócania, ale zapewnienia gwarancji poszanowania praw przysługujących osobie przesłuchiwanej. Nie można bowiem wykluczyć, że przesłuchanie świadka może okazać się pierwszą czynnością ukierunkowaną na jej ściganie, zanim zostaną formalnie przedstawione zarzuty.

Przeprowadzenie tej czynności bez udziału pełnomocnika, który zgłosił swój udział, warunkowane szerokim terminem „ważnego interesu śledztwa”, prowadzi do wniosku, że nadal prokurator będzie mógł instrumentalnie dysponować udziałem pełnomocnika osoby niebędącej stroną w czynności

pierwszego przesłuchania w postępowaniu przygotowawczym, dezaktualizując sens następczej kontroli zażaleniowej. Pojęcie „ważnego interesu śledztwa”, z punktu widzenia gwarancji, jakie ma w założeniu stworzyć komentowana nowelizacja art. 87 k.p.k., może prowadzić do iluzoryczności postępowania zażaleniowego.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, należałoby zastąpić wyjątek „ważnego interesu śledztwa” terminem o desygnacie węższym, zaczerpniętym z przesłanek stosowania środków zapobiegawczych - „konieczności zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania”. Zakłócenie przebiegu postępowania musi być realne (wynikające z materiału dowodowego), a nie tylko hipotetyczne, a zagrożenie zakłócenia prawidłowego przebiegu procesu ma być związane z osobą, o której mowa w art. 87 § 2 k.p.k. Innymi słowy, konieczność zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania ma polegać na stworzeniu dla procesu karnego takich warunków, by mógł być prowadzony bez przeszkód i by zostały osiągnięte cele postępowania karnego, w tym pozbawienie osoby niebędącej stroną, której interesu dotyczy czynność procesowa, możliwości podejmowania działań, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić przeprowadzenie procesu.

Reasumując, opiniowany projekt ustawy, obok zasługującego na akceptację rozwiązania w zakresie otworzenia kontroli sądowej dla decyzji prokuratorskich odmawiających dopuszczenia do czynności pełnomocnika osoby niebędącej stroną oraz wstrzymania wykonalności postanowienia prokuratorskiego do chwili jego uprawomocnienia, zawiera również propozycje, które budzą zastrzeżenia i powinny być przedmiotem pogłębionej analizy. Dotyczy to zwłaszcza braku sprecyzowania w art. 87 § 4 k.p.k. terminu dla prokuratora na przekazanie zażalenia i niezbędnych akt sądowi oraz zbyt szeroko zakrojone w § 5 przesłanki pozwalające prokuratorowi przeprowadzić czynność bez udziału pełnomocnika, zanim dojdzie do uprawomocnienia się postępowania, w tym rozpoznania wniesionego do sądu zażalenia. **Jeszcze raz pragnę podkreślić, że brak zawężenia wyjątków od wstrzymania wykonalności, może zniweczyć zmiany, jakie niesie otworzenie kontroli sądowej dla decyzji zapadających na gruncie art. 87 § 3 k.p.k.**

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²³, zwracam się do kierowanej przez Panią Poseł Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach z uprzejmą prośbą o uwzględnienie

²³ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 za zm.).

uwag zawartych w niniejszej opinii. Serdecznie proszę również o przekazanie niniejszej opinii wraz z załącznikami wszystkim członkom Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/